CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate l' 8 febbraio 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La presente domanda di pronunzia pregiudiziale posta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal tribunale di Genova, nella causa dinanzi ad esso pendente tra la società Cartorobica ed il ministero delle Finanze italiano, verte sulla validità e sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 551/83 del Consiglio, dell'8 marzo 1983,[1] che istituisce un dazio antidumping definitivo su carte e cartoni kraft per copertine, cosiddetti « kraftliners », originari degli Stati Uniti d'America e che accetta gli impegni offerti nell'ambito del riesame della procedura antidumping relativa ai medesimi prodotti, originari dell'Austria, del Canada, della Finlandia, del Portogallo, dell'Unione Sovietica e della Svezia.

2. L'atto in causa è fondato sul regolamento (CEE) n. 3017/79 del Consiglio, del 20 dicembre 1979, relativo alla difesa contro le importazioni da paesi non membri della Comunità economica europea oggetto di dumping o di sovvenzioni[2], modificato dal regolamento (CEE) n. 1580/82[3] (nel prosieguo: il « regolamento di base »).

La succitata regolamentazione di base è stata a sua volta adottata dalla Comunità in applicazione dell'art. VI del GATT e dell'accordo relativo all'applicazione di tale articolo[4] (nel prosieguo: il « codice antidumping del 1979 »).

3. Gli antefatti della presente causa possono essere molto brevemente riassunti. Nel settembre del 1985 e nell'aprile del 1986 la Cartorobica importava kraftliners dagli Stati Uniti senza corrispondere il dazio antidumping istituito con regolamento (CEE) n. 551/83. Il 19 giugno 1987 il ministero delle Finanze italiano notificava alla società un'ingiunzione fiscale chiedendo il pagamento della somma complessiva di 13 481 060 LIT. La Cartorobica si opponeva tuttavia all'ingiunzione eccependo in particolare l'illegittimità del regolamento comunitario che aveva istituito il dazio.

Il tribunale di Genova, dinanzi al quale l'atto di opposizione era proposto, disponeva la sospensione del procedimento per sottoporre alla Corte, in via pregiudiziale, tre quesiti.

4. Con il primo quesito il giudice di rinvio interroga la Corte sulla validità dell'art. 2, paragrafo 1, del regolamento in questione, ai cui sensi l'importo del dazio corrisponde alla differenza tra il valore normale esistente sul mercato degli Stati Uniti d'America, stabilito in conformità del successivo para-

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 64, pag. 25.

2 — GU L 339, pag. 1. Nel periodo di applicazione del regolamento (CEE) n. 551/83, il regolamento (CEE) n. 3017/79 è stato sostituito dal regolamento (CEE) n. 2176/84 (GU L 201, pag. 1), modificato dal regolamento (CEE) n. 1761/87 (GU L 167, pag. 9). La regolamentazione di base in materia di antidumping è ora prevista dal regolamento (CEE) n. 2423/88 (GU L 209, pag. 1).

3 — GU L 178, pag. 9.

4 — GU L 71 del 17.3.1980, pag. 90.

grafo, ed il prezzo della merce franco frontiera della Comunità, corrisposto dal primo acquirente nel territorio doganale comunitario al netto dei dazi.

5. La questione posta presenta, a ben vedere, come peraltro emerge ancora più chiaramente dalle osservazioni scritte presentate dalla Cartorobica, due profili distinti.

6. Secondo una prima prospettiva, la norma in questione sarebbe invalida, perché il regolamento di base ed il codice antiduming del 1979 non consentirebbero alle istituzioni comunitarie di adottare un tale tipo di dazio variabile, particolarmente condizionato dalle oscillazioni monetarie, basato sulla differenza tra un determinato valore di base fissato in precedenza ed il prezzo effettivamente pagato per il prodotto importato.

7. Il secondo profilo di illegittimità consisterebbe poi nell'avere in tal modo le istituzioni comunitarie delegato la quantificazione dell'ammontare del dazio alle autorità doganali nazionali, senza aver provveduto a predeterminare con sufficiente precisione i criteri di riferimento per il calcolo del prezzo della merce, ma limitandosi a rinviare ad un concetto vago ed impreciso, quale quello di prezzo franco frontiera, con conseguente grave rischio di applicazione non uniforme del dazio all'interno della Comunità.

8. Quanto al primo punto, dirò subito che non vi è nel regolamento di base nè nel codice antidumping del 1979 alcuna disposizione o principio che vieti alle istituzioni comunitarie di adottare un tipo di dazio variabile quale previsto dal regolamento in causa.

9. Come emerge dal riferimento fatto dal giudice di rinvio ad alcune norme del regolamento di base, così come dalle osservazioni scritte presentate dalla Cartorobica, la questione posta si fonda in realtà su una erronea lettura di tale normativa.

Il regolamento di base ed in particolare l'art. 2, paragrafi 9 e 13, si sostiene, avrebbe conferito in maniera esclusiva alle istituzioni comunitarie il potere di determinare tanto il valore normale del prodotto considerato nel paese di esportazione, quanto il prezzo di esportazione del prodotto verso la Comunità, ed il compito delle autorità doganali nazionali dovrebbe essere limitato alla conversione nella divisa nazionale del dazio espresso in ecu.

Una siffatta previsione sarebbe intesa da un lato ad evitare discriminazioni causate da fattori esterni e dall'altro ad impedire distorsioni dovute all'esercizio, da parte delle amministrazioni nazionali, di un potere discrezionale non sufficientemente circoscritto dalla normativa comunitaria.

La prefigurazione di un tale sistema « normale » di calcolo escluderebbe di conseguenza l'utilizzazione di metodi alternativi non esplicitamente previsti.

10. Una più attenta lettura della normativa di base fa tuttavia emergere un contesto normativo alquanto diverso.

Le richiamate norme, così come l'art. 2, paragrafo 6, del codice antidumping del 1979, egualmente citato, si riferiscono infatti ai criteri cui le istituzioni comunitarie devono attenersi, ai fini del calcolo del margine di dumping, nel corso dell'istruttoria che precede la decisione di istituire il dazio, e non

già al tipo di dazio da adottare. Tale ultimo profilo è invece disciplinato dall'art. 13 del regolamento di base, il cui paragrafo 2 si limita a prevedere che i regolamenti istitutivi di dazi antidumping indichino tra l'altro il tipo di dazio da istituire. La normativa di base non contempla ulteriori specificazioni al riguardo.

11. Il codice antidumping del 1979 prevede poi in maniera esplicita, all'art. 8, paragrafo 4, la possibilità di utilizzare un sistema di dazi variabili fondato sulla fissazione di un prezzo base, eventualità prevista peraltro anche dall'art. 8, lettera d), del precedente codice antidumping del 1968.

12. Questo il quadro normativo; quanto alla prassi, si deve rilevare che le istituzioni comunitarie utilizzano essenzialmente tre tipi di dazi antidumping: specifici, « ad valorem » e variabili, ciascuno dei quali presenta vantaggi e inconvenienti.

13. I dazi specifi, che impongono un ammontare fisso per ogni unità di prodotto importato, e quelli « ad valorem », che sono fissati in percentuale del prezzo delle merci alla frontiera comunitaria, hanno il vantaggio di essere di più facile applicazione e di meno agevole evasione. Essi mancano tuttavia di flessibilità. Qualora il prezzo del prodotto in questione dovesse subire variazioni, occorrerebbe, per tenerne conto, modificare, mediante la procedura di riesame, il regolamento istitutivo del dazio.

14. L'inconveniente da ultimo menzionato può essere evitato facendo ricorso ai dazi variabili, il cui ammontare corrisponde alla differenza tra il prezzo all'importazione ed un importo fisso denominato comunemente prezzo minimo o valore normale o di base.

L'utilizzazione di tale tipo di dazio non è del tutto infrequente da parte delle istituzioni comunitarie [5]. Il dazio variabile, sebbene di più difficile applicazione, presenta il vantaggio di costituire per l'esportatore un incentivo ad elevare i prezzi e contribuisce in tal modo in maniera più efficace alla stabilizzazione del mercato dei prodotti in questione.

15. Occorre peraltro aggiungere che, benché in misura diversa, nessuno dei tre tipi di dazio è del tutto esente dalle influenze esercitate da eventuali fluttuazioni monetarie.

16. Tali considerazioni mi inducono a condividere quanto di recente affermato dall'avvocato generale Van Gerven — proprio in relazione alla legittimità dell'utilizzazione di un dazio variabile — secondo cui, tenuto conto del quadro normativo, le istituzioni possono « adottare i provvedimenti antidumping nella forma che sembri loro più adatta per eliminare il pregiudizio risultante dal dumping » [6], ed a ritenere dunque infondato l'indicato primo profilo di illegittimità.

17. Il secondo profilo di invalidità dell'art. 2, paragrafo 1, del regolamento in causa è, come si è anticipato, relativo al riferimento in esso contenuto alla nozione di prezzo

5 — Vedasi regolamento (CEE) n. 864/87 del Consiglio (GU L 83, pag. 1), regolamento (CEE) n. 338/86 del Consiglio (GU L 40, pag. 25), regolamento (CEE) n. 2370/83 del Consiglio (GU L 228, pag. 28) e regolamento (CEE) n. 3542/82 della Commissione (GU L 371, pag. 25).

6 — Vedasi conclusioni presentate all'udienza dell'8 novembre 1989, in cause riunite 304/86 e 185/87; 305/86 e 160/87; 320/86 e 188/87 ed in causa 157/87, Racc. 1990, pag. I-2976 punto 39 (sentenze 11 giulio 1990). Si noti che anche se il regolamento litigioso di cui alle indicate cause era fondato sul successivo regolamento di base n. 2176/84, il quadro giuridico era, sotto il profilo che ci occupa, del tutto analogo.

franco frontiera, che non garantirebbe, data la sua genericità ed a differenza della nozione di valore in dogana, la cui determinazione è oggetto di una dettagliata disciplina[7], un'applicazione uniforme del dazio da parte delle diverse autorità doganali.

18. A tale riguardo si deve in primo luogo osservare che il prezzo netto franco frontiera comunitaria rappresenta in realtà una nozione sufficientemente chiara per gli operatori nell'ambito del commercio internazionale. Con questa espressione ci si riferisce infatti, molto semplicemente, al prezzo della merce al momento in cui esce dalla fabbrica, cui si aggiungono tutte le spese sostenute fino all'attraversamento della frontiera comunitaria.

19. La Commissione ha peraltro chiarito di aver progressivamente abbandonato il riferimento al valore in dogana nei regolamenti antidumping e di essersi orientata verso l'utilizzazione della diversa nozione di prezzo netto franco frontiera, per due ordini principali di ragioni: in primo luogo la maggiore semplicità di applicazione dovuta al fatto che il riferimento al prezzo netto franco frontiera evita alle autorità doganali di dover effettuare calcoli che tengano conto, come impone la legislazione doganale in materia di valore, di variabili commerciali complesse; ed in secondo luogo la necessità di garantire che i riferimenti avvenissero rispetto a valori omogenei, dato che i dazi antidumping sono normalmente calcolati esprimendo il margine di dumping e la soglia di pregiduizio come percentuale del prezzo netto franco frontiera.

Si noti poi che il riferimento a valori omogenei garantisce in maniera più adeguata il rispetto dell'obbligo imposto dall'art. 13, paragrafo 3, del regolamento di base, ai cui sensi l'importo dei dazi non può superare il margine del dumping e dovrebbe essere inferiore se un dazio meno elevato risultasse sufficiente ad eliminare il pregiudizo.

20. Si deve ancora sottolineare che le istituzioni comunitarie fanno normalmente riferimento a tale concetto anche allorché impongono dazi calcolati « ad valorem », che sono infatti determinati come percentuale del prezzo franco frontiera.

21. Inoltre, a fronte di un cospicuo contenzioso relativo al valore in dogana, nessuna questione relativa all'applicazione della nozione di prezzo netto franco frontiera in materia antidumping è stata ancora posta a questa Corte, il che sembrerebbe ulteriormente avvalorare la tesi della Commissione sulla maggiore facilità di applicazione di tale ultimo criterio.

È peraltro evidente che, qualora una questione del genere dovesse porsi dinanzi ad un giudice di uno Stato membro, egli potrebbe comunque rivolgersi alla Corte al fine di ottenere le necessarie delucidazioni, assicurando in tal modo un' applicazione uniforme della normativa in discorso.

22. Per concludere su tale punto, si deve dunque constatare che, nel silenzio del regolamento di base, nulla impedisce alle istituzioni comunitarie di far riferimento, nell'imposizione dei dazi antidumping, al concetto di prezzo netto franco frontiera.

23. Con il secondo quesito il tribunale di Genova interroga la Corte sulla validità del

7 — Vedasi regolamento (CEE) n. 1224/80 del Consiglio, del 28 maggio 1980, relativo al valore in dogana delle merci (GU L 134, pag. 1).

regolamento (CEE) n. 551/83 in quanto esso determina l'importo del prezzo di soglia, cui fare riferimento per il calcolo del dazio antidumping, in dollari statunitensi anziché in ecu, introducendo in tal modo come parametro di riferimento una valuta le cui fluttuazioni non potevano essere controllate delle istituzioni comunitarie.

24. A questo proposito si deve in primo luogo precisare che, contrariamente a quanto lascerebbe intendere la formulazione del quesito, se è vero che le istituzioni in questione non hanno alcun potere di controllo sulle oscillazioni del dollaro, è anche vero che la situazione non è diversa per quel che riguarda il tasso di cambio dell'ecu.

25. D'altra parte anche se, come la Commissione ha riconosciuto, le istituzioni comunitarie tendono a privilegiare l'utilizzazione dell'ecu, nello stato attuale del diritto comunitario non vi è alcun obbligo giuridico in tal senso ed il regolamento in causa non rappresenta un caso isolato di ricorso ad altre divise quali, ad esempio, il dollaro statunitense [8].

Nel caso di specie l'utilizzazione del dollaro era motivata dal fatto che i costi di produzione sopportati dai produttori americani erano espressi in tale valuta e che gli stessi prezzi all'esportazione erano espressi, in numerosi casi, in dollari statunitensi.

26. Anche la circostanza che nella proposta del 28 luglio 1987 di un nuovo regolamento, destinato a sostituire il regolamento in causa, la Commissione abbia determinato i prezzi di soglia in ecu non appare rilevante.

La presentazione della indicata proposta, che peraltro non è stata neanche adottata dal Consiglio, è infatti intervenuta oltre quattro anni dopo l'adozione del regolamento contestato ed è quindi del tutto comprensibile che la Commissione, in considerazione dell'esperienza acquisita e delle mutate circostanze, abbia potuto decidere di adottare l'ecu come valuta di riferimento, senza che da ciò si possa dedurre che la scelta effettuata in precedenza sia necessariamente ingiustificata ed illegittima.

27. In realtà, l'argomentazione sviluppata dalla Cartorobica nelle sue osservazioni scritte è il frutto di un ragionamento effettuato *ex post*. Siccome l'utilizzazione del dollaro statunitense come valuta di riferimento, si sostiene, ha comportato, date le successive fluttuazioni monetarie, una distorsione della concorrenza (avvantaggiando gli operatori dei paesi a moneta forte), il regolamento in causa risulta invalido perché ha violato il principio di non discriminazione.

Ora, a prescindere dalla valutazione dell'esattezza dei calcoli effettuati dalla Cartorobica circa il danno subito dagli importatori italiani, a tale argomentazione è facile replicare che, anche se il Consiglio avesse fatto ricorso all'ecu, ciò non avrebbe necessariamente messo al riparo gli operatori da eventuali distorsioni dovute a circostanze esterne, quali ad esempio una oscillazione dei cambi. Tanto più che, a ben vedere, nel caso di specie l'invocata distorsione è dovuta non tanto alle oscillazioni del dollaro, quanto al mutamento dei cambi tra le divise degli Stati membri.

8 — Vedasi regolamento (CEE) n. 191/80 del Consiglio (GU L 23, pag. 19) e regolamento (CEE) n. 407/80 del Consiglio (GU L 48, pag. 1).

28. Mi sembra a questo punto necessario formulare, sia pur molto brevemente, delle considerazioni più generali sull'influenza che il cambiamento delle circostanze può esercitare sulle misure di difesa commerciale.

I regolamenti che impongono i dazi antidumping, in quanto cristallizzano la situazione in un dato momento ed alla luce di determinate circostanze, possono comunque rivelarsi inadeguati e necessitare adattamenti qualora cambi il contesto economico, non solo per quel che riguarda il tasso di cambio delle valute, ma anche in relazione ad altri elementi, e ciò indipendentemente dal tipo di dazio istituito o dalla valuta presa a riferimento.

Tuttavia, la conseguenza che deriva dal fatto che le circostanze prese in considerazione al momento dell'adozione dell'atto siano mutate non è evidentemente l'invalidità dell'atto in questione. È lo stesso regolamento di base che contempla i rimedi esperibili per far fronte a siffatte situazioni, prevedendo da un lato la possibilità di riesame dell'atto su richiesta di uno Stato membro, di una parte interessata o su iniziativa della Commissione stessa (art. 14 del regolamento di base) e, dall'altro, la possibilità per l'importatore di chiedere il rimborso delle somme versate in eccedenza qualora egli possa dimostrare che il dazio riscosso oltrepassi il margine di dumping effettivo (art. 15 del regolamento di base).[9]

29. Aggiungerò per inciso che la circostanza invocata dalla Cartorobica, secondo cui la Commissione avrebbe opposto un ingiustificato rifiuto alla richiesta di riesame del regolamento (CEE) n. 551/83, non rileva nella presente causa. I richiedenti, tra cui peraltro non figura tale società, avrebbero dovuto infatti eventualmente impugnare il rifiuto opposto dalla Commissione. D'altra parte, il rifiuto di riesaminare un atto, sebbene eventualmente ingiustificato, non comporta come necessaria conseguenza l'invalidità dell'atto stesso.

30. Non mi dilungherò sul terzo quesito posto dal giudice di rinvio, relativo al tasso di cambio da applicare per la conversione del valore di base nella valuta dello Stato membro di importazione, poiché mi sembra che la risposta alla questione interpretativa risulti in maniera sufficientemente chiara da una semplice lettura dei testi.

In mancanza di previsioni specifiche nel regolamento (CEE) n. 551/83, risultano applicabili le disposizioni in vigore in materia di dazi doganali, richiamate dall'art. 1, secondo comma, del regolamento stesso.

Ai sensi di tali disposizioni ed in particolare dell'art. 9 e dell'art. 1, paragrafo 1, lettera g), del regolamento (CEE) n. 1224/80, il tasso di cambio da applicare è, di regola, quello in vigore al momento in cui l'ufficio di dogana accetta l'atto che manifesta la volontà del dichiarante di procedere all'immissione in libera pratica delle merci.

9 — Analoghe disposizioni sono contenute nei successivi regolamenti di base di cui alla nota 2.

31. Alla luce delle considerazioni sopra svolte suggerisco pertanto alla Corte di dichiarare che l'esame delle questioni sottoposte non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento (CEE) n. 551/83 del Consiglio e che tale atto deve essere interpretato nel senso che i prezzi minimi espressi all'art. 2 in dollari USA devono essere convertiti nella moneta dello Stato membro di importazione al tasso di cambio applicabile al momento di immissione in libera pratica del prodotto.